

第5章 農村の過重債務の現状とその解決

| | |
|----------|--|
| 著者 | 佐々木 智弘 |
| 権利 | Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp |
| シリーズタイトル | アジ研選書 |
| シリーズ番号 | 10 |
| 雑誌名 | 中国西南地域の開発戦略 |
| ページ | 99-120 |
| 発行年 | 2008 |
| 出版者 | 日本貿易振興機構アジア経済研究所 |
| URL | http://hdl.handle.net/2344/00017107 |

第 5 章

農村の過重債務の現状とその解決

佐々木 智弘



はじめに

相対的に遅れていた西部地域の経済格差を是正するために 2000 年に西部大開発という中央主導の地域開発政策はスタートした。中央は 2000 年から 6 年の間、西部地域に対し 4004 億元（日本円で約 4 兆 5000 億円）の一般補助金型財政移転（後述）を行うなど巨額の財政移転を行っている。中央は財政の再分配機能によって経済格差の是正を図った。西部大開発によって沿海地域と西部地域の経済格差が是正されたのだろうか。巨額の財政移転が行われたことと経済発展の成果が財政収入に反映されていることを考慮すれば、西部地域と沿海地域との財政格差が是正されたのかどうかを財政面から考察することには意義があるだろう。本章では西南地域を含めた西部地域と沿海地域の財政格差、すなわち水平的な格差の現状を考察することを目的のひとつとする。

巨額の資金が中央から地方の省レベルに投じられる一方で、地方の下位レベルの県・郷レベルでは財政債務が大きな問題となっている⁽¹⁾。2003 年 9 月の国家发展改革委員会と国务院発展研究センターの専門家らの報告によれば、中国全体の県レベルの債務残高は 7304 億元で 1 県当たり 3 億元に上る。また郷レベルの債務残高は 3259 億元で、そのうち郷鎮の債務が 1776 億元と 1 郷鎮当たり 400 万元、村レベルでは 1483 億元で 1 村当た

り 20 万円に上る（『瞭望新聞周刊』2005 年 9 月 26 日，第 39 期：45）。

住民との直接の窓口となる県・郷レベルの債務拡大は住民に直接影響を与える。つまり当地政府の財政収入が十分ではないため，支出すべきサービスに対する支出が不足する。それを埋めるため債務が発生する。こうした債務の圧力は教育や医療といった公共サービスの低下を招くと共に，それを返還するための農民の負担が大きくなるからである（張 [2004：141]）。

2002 年 11 月の発足当初より胡錦濤政権は「三農」（農業生産の低下，農民所得の低迷，農村の制度整備の遅れ）問題の解決を最重要課題と位置づけ，その解決策のひとつとして 2005 年 6 月に温家宝首相が全国農村税費改革試点工作会議で，農村総合改革の実験を進めるよう指示した。具体的には次のような内容である。①郷鎮機構改革の推進，②農村義務教育管理体制強化の強化，③県郷財政管理方式の改革，④新たな郷村の債務発生を阻止するシステム構築（『人民日報』2005 年 6 月 8 日）。郷鎮機構改革については，2006 年 9 月の全国農村総合改革工作会議で，郷鎮機構のスリム化と財政負担人員（原語は「財政供養人員」）の削減を進めるために，機構の総合設置，幹部のポスト数の削減，機構数と人員数の削減を実施し，5 年以内に機構数と人員数を増やさないことを目標にするよう指示した（『人民日報』2006 年 9 月 4 日）。この指示は農村の発展と財政制度・行政制度改革とが関連していることをふまえたものであった。本章のもうひとつの目的は経済発展を妨げる一要因としての県・郷レベルの財政の過重債務を取り上げ，沿海地域の一部先進省市，西北地域との比較を通じて西南地域の県・郷鎮の債務の現状と特徴を把握し，債務削減の方策として取り組まれている財政制度改革と行政制度改革について考察する。

本稿ではまず西南地域の経済発展の現状と問題点を財政を通じて分析し，沿海地域との水平的格差と省レベル以下の垂直的な財政格差を指摘する。次に省以下の行政レベルについて財政状況を分析し，県・郷レベルの財政赤字，過重債務をもたらす要因としての行政コストの負担があることを説明する。さらに債務問題の解決策として現在実施されている郷鎮行政機構改革と，財政制度改革と行政改革をセットにした「省直管県」改革を分析し，その有効性と問題点を示す。

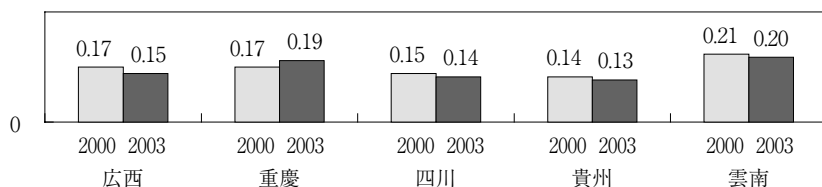
第1節 財政格差

2000年にスタートした西部大開発は水平的格差、すなわち中国の沿海地域と西部地域の経済格差を是正するための長期的政策だった。本節では2000年以降が実際に格差縮小に寄与しているかどうかを財政面から検証する。

1. 水平的財政格差

2000年以降6年間に中央が西部地域に対し4004億元の一般補助金型財政移転を行っている（『人民日報』2006年9月16日）ことから西部大開発の政策は財政に反映されていると考えられる。以下一人当たりGDPと一人当たり財政収入を2000年と2003年とで比較してみる⁽²⁾。2003年の西南5省の一人当たりGDPは最下位の貴州省を筆頭に全国のなかでも下位にある。全国1位の上海市を1とすると貴州省は0.08、雲南省は0.12、広西チワン族自治区も0.13である。また一人当たり財政収入合計（総収入額と予算外資金収入を足したもの）は貴州省が29位、四川省が28位と下位にある。これも全国1位の上海市を1とすると、貴州省は0.13、四川省は0.14である。この上海市との格差は2000年に比べ、広西チワン族自治区で0.02ポイント、四川省では0.01ポイントさらに開いている（図1）。

図1 一人当たり財政収入合計の西南5省と上海市との比較の推移



（注） 上海を1としたときの各省。財政収入合計は「総収入額」と「予算外資金収入」を足したもの。

（出所） 中華人民共和国財政部主管「2000-2005」より筆者作成。

このように西南地域を含めた西部地域と先進地域（一人当たり GDP の上位 5 省）の財政格差は拡大傾向にある。

2. 財政移転の現状

地方の経済格差を是正するために、中央が財政移転を通じて経済発展の遅れた地域に分配を行うことは財政の有する機能のひとつである。ここで中央から西南地域への財政移転の状況をみておきたい（表 1）。まず各省別の財政収入に占める中央からの財政移転の比率をみると、2003 年の全国平均が 38.8% であるのに対し、貴州省が 58.4%、雲南省が 54.0%、四川省が 49.6% のように西南 5 省はかなり高い。しかし西北 5 省は 6 割を超えるところが多い。総じて西部地域の財政の中央依存度が高い。しかも

表 1 西南 5 省に対する中央からの財政移転

| | | 各財政収入に占める比率 | | 中央からの財政移転 全体に占める比率 | |
|--------|----|-------------|--------|-----------------------|--------|
| | | 2000 年 | 2003 年 | 2000 年 | 2003 年 |
| 全国 | | 35.5 | 38.8 | | |
| 西南 5 省 | 広西 | 37.9 | 47.8 | 2.54 | 2.86 |
| | 重慶 | 50.7 | 47.5 | 2.44 | 2.35 |
| | 四川 | 44.6 | 49.6 | 4.69 | 4.90 |
| | 貴州 | 52.1 | 58.4 | 2.53 | 2.60 |
| | 雲南 | 50.8 | 54.0 | 4.72 | 4.16 |
| 西北 5 省 | 陝西 | 51.6 | 52.1 | 3.44 | 3.00 |
| | 甘肅 | 60.7 | 66.6 | 2.58 | 2.55 |
| | 青海 | 67.8 | 66.9 | 1.12 | 1.15 |
| | 寧夏 | 52.9 | 54.1 | 0.99 | 0.89 |
| | 新疆 | 58.7 | 64.2 | 2.43 | 2.86 |
| 沿海 5 省 | 上海 | 31.2 | 26.0 | 4.95 | 3.92 |
| | 北京 | 21.2 | 21.8 | 2.32 | 2.22 |
| | 天津 | 33.4 | 34.9 | 1.72 | 1.56 |
| | 浙江 | 26.9 | 24.0 | 3.93 | 3.98 |
| | 広東 | 16.1 | 21.1 | 5.51 | 6.46 |

（注） 財政収入は総収入合計と予算外資金収入を足したもの。

（出所） 図 2 に同じ。

2000年に比べると重慶市、青海省を除けばその比率は上昇している。他方沿海地域は3割を切るところも多い。

中央からの財政移転全体に占める各省への移転のシェアは、西南地域では四川省が4.90%、雲南省4.16%であるほかは2%台であるのに対し、広東省も6.46%、浙江省3.98%、上海市3.92%となっており、財政移転が経済発展の遅れている西南地域に傾斜的に分配されているというわけではなく、むしろ先進地域にも多く流れていることがわかる。中央からの財政移転は必ずしも分配の機能を果たしていない。

中国における中央からの財政移転は、①税収還付（増値税と消費税の2項目の税金還付と所得税の基数還付を指す）、②一般補助金型財政移転（原語で「財力性転移支付」：地方間の財政力の均衡を図るための財政移転で、旧体制補助、一般的財政移転、民族地区財政移転、給料調整、農村税费改革、農業特産税取消農業税削減、県郷政府機構改革財政移転、決算補助などを指す）、③特定項目財政移転（同「専項転移支付」：インフラ整備や農業支援など使用項目を中央に指定されている財政移転）に分類される。その内訳と推移は表2のとおりである。2004年の中央からの財政移転全体に占める割合は税収還付が35.3%、一般補助金型財政移転が28.7%、特定項目財政移転が31.7%となっている。特定項目財政移転の割合が減少傾向にあるもののいまだに3割を超えていることは、中央が地方の支出のコントロール権を握っていることを意味する（『瞭望新聞周刊』2006年10月9日：37）。他方、使途が比較的自由である一般補助金型財政移転は増加

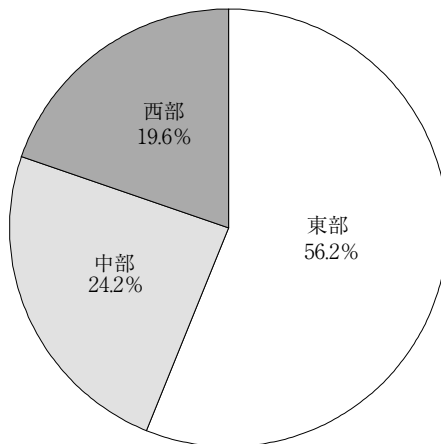
表2 中央からの財政移転の内訳

| | 税収還付 | | 一般補助金型財政移転 | | 特定項目財政移転 | |
|------|------|------|------------|------|----------|------|
| | 億元 | % | 億元 | % | 億元 | % |
| 1999 | 2121 | 53.1 | 511 | 12.8 | 1360 | 34.1 |
| 2000 | 2207 | 46.5 | 893 | 18.8 | 1648 | 34.7 |
| 2001 | 2309 | 37.7 | 1605 | 26.2 | 2204 | 36.0 |
| 2002 | 3007 | 40.9 | 1944 | 26.4 | 2402 | 32.7 |
| 2003 | 3425 | 42.5 | 2241 | 27.8 | 2392 | 29.7 |
| 2004 | 3609 | 35.3 | 2934 | 28.7 | 3238 | 31.7 |

（出所）「分税制以来地方財力及中央補助情況」『復印報刊資料 財政与税務』2006年第5期，94。

傾向にある。このことから全体として財政移転の地方の自由度は相対的に高まる傾向にあるが、絶対的なものではない。これは税収還付のしくみと関係している。中国の財政制度は改革・開放以降、各省が徴収した税金のうち請け負った中央への上納分以外の残りを留保できるという財政請負制を実施してきた⁽³⁾。その結果地方の財政収入の比率が中央の財政収入より大きくなり、中央の地方に対するマクロ統制力が弱まった。そのため、中央と省の税収の帰属を明確にし、中央の財政収入の比率を高めるために1994年に分税制が導入された。税収還付は分税制導入により財政収入の削減した地域に対し導入以前の財政収入を補償するためにいったん中央が徴収した税金から中央が地方に再分配する制度である。それは地方の財政収入権を中央に集めるための分税制の導入に反対する先進地域の集中する沿海地域への配慮であった⁽⁴⁾。図2は2002年の税収還付の地域別比率だが、沿海地域の東部が約6割を占めており、その配慮は依然として継続されており、財政移転が分配機能を十分果たしていないことを示している。

図2 税収還付全体に占める地域別割合（2002年）



（出所） 倪 [2005]。

3. 垂直的財政格差

地方の財政状況を確認しておくことにする。中国の地方の行政レベルは「省—地区—県—郷鎮」の4階層に分けられている。ここでは西南5省のうち郷レベルまでの統計が比較的そろっている貴州省を例とする。

まず2002年の全国の地方財政収入全体に占める各行政レベルの財政収入のシェアをみると、省レベルが26.0%、地区レベルが32.5%、県レベルが24.4%、郷レベルが17.1%で、地区レベルに最も集中している（倪 [2005: 247]）。他方、貴州省は省レベルが24.0%、地区レベルが20.6%、県レベルが35.4%、郷レベルが22.9%となっており、県・郷レベルへの集中が大きいことが特徴であり、全国的な傾向とは異なる。

次に財政赤字の規模と財政自給率（一般財政収入を一般財政支出で割ったもの）の推移を表したのが表3である。貴州省の各行政レベルの財政は慢性の赤字状態にあることがわかる。1999年と2004年を比較してみると、省レベルでは0.26で変わらない。地区レベルでも0.47から0.48とさほど変わらない。しかし県レベルでは0.38から0.26と大きく低下している。逆に郷レベルでは0.88から0.96と上昇している。このことは全国水準に比べると貴州省は県・郷レベルに財政収入が集中しているが、県レベルの財政自給能力は低下しており、県レベルの財政が苦しい状況にあることを示している。このように財政状況が行政レベルによって差異がみられ、ここに省内での垂直的財政格差をみることができる。

表3 貴州省の行政レベル別の財政赤字（万元）と財政自給率（%）

| | 省 | | 地区 | | 県 | | 郷 | |
|------|-----------|------|---------|------|-----------|------|--------|------|
| | 財政赤字 | 自給率 | 財政赤字 | 自給率 | 財政赤字 | 自給率 | 財政赤字 | 自給率 |
| 1999 | 374,269 | 0.26 | 188,567 | 0.47 | 372,309 | 0.38 | 29,400 | 0.88 |
| 2000 | 506,007 | 0.24 | 185,794 | 0.52 | 475,643 | 0.35 | -4,070 | 1.02 |
| 2001 | 804,705 | 0.21 | 191,217 | 0.53 | 690,546 | 0.31 | 68,013 | 0.78 |
| 2002 | 798,204 | 0.24 | 270,431 | 0.44 | 955,152 | 0.28 | 60,115 | 0.80 |
| 2003 | 656,567 | 0.30 | 286,709 | 0.47 | 1,115,466 | 0.27 | 19,253 | 0.94 |
| 2004 | 1,002,175 | 0.26 | 314,438 | 0.48 | 1,361,859 | 0.26 | 12,854 | 0.96 |

（注）郷の2000年は黒字。

（出所）貴州省統計局編 [2000-2005] より筆者作成。

以上をまとめると次のようにいえる。中央からの財政移転が西南5省の財政収入の半分以上を賄っているが、財政移転の額自体は先進地域も西部地域もさほど変わらない。しかも先進地域に対する財政移転の大半は中央が先進地域に配慮した税収還付によるものである。前項でみてきた財政収入には中央からの財政移転分が含まれており、それにもかかわらず格差が開いていることに注目しなければならない。財政の有する分配機能が十分働いていないことを意味する。

分税制の導入により中央の財政収入の比率は大きく伸びた。2004年の中央の財政収入は地方からの上納分を含めて1兆5110億元である。一方、財政支出は1兆8302億元だが、うち実際の中央での支出は7894億元にすぎず、1兆407億元は地方への財政移転などに回っている。逆に地方の財政収入は1兆1893億元だが、中央からの財政移転などにより、財政支出は2兆593億元になる。このように分税制により中央の財政収入比率は上昇したものの、中央から地方への財政移転も増えている。中央の財政移転が拡大しているにもかかわらず、県・郷レベルでの財政赤字は深刻である。省内にこのような垂直的な財政格差がみられることは、分税制により地方の財政収入比率が低下した結果、県・郷レベルの財政収入が減少したからではなく、むしろ省から地区レベル、県レベル、郷レベルへと分配される過程に問題があるといわざるを得ない（倪 [2005: 250]）。

第2節 県・郷レベルの財政と債務の状況

本節では、垂直的財政格差に焦点を絞り、県・郷レベルの財政、債務状況を明らかにし、その特徴を抽出する。

1. 財政収支と自己調達収入の限界

まず県・郷レベルの財政収支について詳しくみておくことにする。地方の財政関係は上位行政レベルがひとつ下位の行政レベルを管理する。県レ

ベル財政は地区レベルが、郷レベルの財政は県レベルがそれぞれ管理するということになっている。しかしその関係はあいまいで制度化されていない。分税制は中央と省レベルとの間で税収項目を区分することで財政収入権（原語「財権」）と支出権限（原語「事権」）を明確にした。しかし省内の各行政レベル間の税収項目の区分にまでは至らず、県レベルと郷レベルの財政収入権と支出権限を明確にしていない。

県レベルの財政収入は、分税制により中央の固定税が増え、地方の固定税が縮小したことにより伸び悩んでいる。しかも同様に財政収入が伸び悩む省・地区レベルが県レベルの収入の吸い上げを進めた。たとえば広西チワン族自治区の地区レベルの防城港市とそれが管理する県レベルの東興市との間では、東興市が2003年の財政収入（市の責任で徴収した税収）1.9億元のうち、180万元を防城港市に上納した。また東興市に対する国家民族事務委員会からの特定項目財政移転80万元のうち30万元を防城港市が吸い上げるなど中央や省レベルからの各種特定項目財政移転3000万元のうち900万元を防城港市が吸い上げている。また東興市がベトナムからの旅行客から徴収してきた一人当たり145元の旅行サービス費に対し防城港市が行政命令によって徴収権を一方的に取り上げた（『瞭望新聞周刊』2004年6月7日第23期：32-33）。このようにして財政収入が上位レベルに集中されている。ここには地区レベルと県レベルの間に決まったルールがあるわけではなく、地区レベルの恣意的な判断によるものである。また県レベルと郷レベルとの財政関係は「（郷レベルから県レベルへの）定額上納、一定の比率で定額を増加、定額超過分は県3：郷7で分配」という郷レベルに有利な郷レベルの財政請負制となっており、県レベルの財政収入の増加が難しい制度になっている（周 [2004：173]）。

郷レベルの収入は、農業税、農業特産税、屠殺税という農牧業にかかわる税金が固定化されている。しかし中央は農民の負担を軽減するために2000年から農村税费改革をスタートさせ、これらの税を順次廃止するなど一連の税费改革を実施した。その結果、郷レベルの財政収入は伸び悩んでいる。貴州省では郷レベルの農業税と農業特産税の合計は2002年に収入全体の39.5%を占め2004年には24.6%に下降している。

県・郷レベルの法定支出項目は文教衛生，計画生育，農業，公安・検察・法院費用であり，四川省でも教育・衛生事業，公務員経費，離退職者経費，社会保障事業は郷レベルに支出責任がある（四川省財政庁 [2004：65]）。これらが負担になっていることは後述するが，県・郷鎮政府の財政上の問題として，支出が下級の負担となっていることのほかに，機構の肥大化，財政負担人員の給料の上昇に財政が追いつかないこと，下級政府の職能がはっきりしていないことによる過剰な項目支出が指摘されている（『瞭望新聞周刊』2006年7月17日第29期：26）。これらは法定支出項目であり，それ以外に上位行政レベルから要求のある政策，たとえば義務教育の普及や道路整備等を達成しなければならない。公務員の給与改革にともない国から補填される場合も給与部分だけで医療保険や住宅積立金などの福利厚生部分は郷鎮が自己調達する（劉・羅・任ほか [2005：179-180]）など法定支出項目以外の支出にも対応しなければならない。

このように支出が膨らむ分に応じた財政収入が確保できず，また上位行政レベルからも要求に応じた財政移転が見込めないため，県・郷レベルは税収以外に予算外資金として行政で決めた費用を徴収することが認められている。郷レベルの財政については県レベルからの財政移転が不足しているため，とくに予算外資金収入としての自己調達収入で不足分が賄われている。自己調達収入は費用徴収（原語「收費」），資金集め（「集資」），寄付金割り当て（「攤派」）などを通じて農民から資金を調達するもので，これが農民にとってさらなる負担となっている。全国的な自己調達収入の推移は表4のとおりである。2001年の400億元をピークに2003年には283億1100万元に落ち込んでおり，農民負担が全体として削減していることを示している。しかしそのことは財政の不足分を賄い切れていないことを示している。そのため，別の資金調達が必要になってくる。

表4 郷鎮の自己調達収入（億元）

| | |
|-------|--------|
| 1999年 | 350.34 |
| 2000 | 387.39 |
| 2001 | 400.00 |
| 2002 | 268.00 |
| 2003 | 283.11 |

（出所）図2に同じ。

2. 県・郷レベルの債務の状況

財政収入と自己調達資金では賄えない支出に対し、地方の各級政府は国有商業銀行や農村信用社のような金融機関から融資を受けて賄ってきた。これらはかつて公的機関であったため、事実上公的財政移転に相当した。しかし金融改革によって国有商業銀行が県レベルから退出し、また農村信用社の融資能力にも限界があることなどから、地方政府が設立したノンバンクや民間の金融機関からの借り入れに頼らざるを得なくなった。しかしこれらは利息が高いことから融資元金だけでなく利息も積み重なり、収入が増えなければ返済が滞り債務化していくことになった。

西部地域の債務については、まとまったデータがあるわけではない。たとえば2003年6月に李金華国家審計署（会計検査官庁）署長が、西部10省・直轄市の49の県の債務総額が163億元に達し、1県平均3.3億元と財政の3.1倍を占めると語っている（『瞭望新聞周刊』2005年9月26日第39期：45）。張秀英らのグループによる西部地域の郷鎮負債調査によれば、債務資金は、①インフラ整備、②中小学校の建設、③郷鎮企業の債務肩代わり、④公務員の給与と経費、⑤借り入れ利息の返済、⑥オフィスビル等の建設などに使われる（張・劉 [2004：63-65]）。これらが財政支出では賄えない支出を示している。

債務の深刻さは西南地域も同様である。重慶市万州区では2002年の郷鎮の債務総額は8.86億元に達し、1郷鎮当たり900万元であり、万州区石橋郷では1200万元に達する。重慶市奉節県では81の郷鎮のすべてが債務を抱えており、1郷鎮当たり500万元で、うち20%は1000万元を超え、最高で1800万元の債務を抱える。重慶市開県渠口鎮の債務600万元の使い道は、9年制義務教育普及目標達成や小中学校の校舎建設のための資金の不足分として300万元、農村の「三金」（農村の三大金融機関を指し、たとえば農村信用社、農業銀行、農業發展銀行だが、場所によって機関は異なる―筆者注）への返済に40万元、郷鎮企業の債務肩代わり分150万元などである（張・劉 [2004：59-60]）。

四川省の県・郷レベルの2002年の債務総額は738億元で、1県当たり4.1

億元であり、そのうち郷鎮の負債は280億元で1郷当たり550万元である（劉・羅・任ほか [2005：174]）。たとえば四川省安岳県では債務総額は約4.01億元で1郷当たり507.44万元である。また四川省開江県任市鎮の債務1100万元の使い道は普通教育370万元、教師の給与100万元、通信施設建設130万元、政府の企業への貸款400万元、税金補填90万元となっている（張・劉 [2004：58-59]）。四川省綿陽市遊仙区では2004年末の負債総額は17億元以上、一人当たりの負債は3504.9元である。綿陽市では新たな債務発生を禁止し、財政収入増加分と支出削減分で債務返済に充てようとしたが、遊仙区の区政府や所轄の郷政府の借款残高が9億903万元に上りその利息が毎年3000万元と財政収入を超えるため、債務返済は容易ではない（『財經』2005年第23期：120-122）。

雲南省の県・郷レベルの財政も長期的に不足しており、県レベルで不足は31.1億元に達し、特定項目の貸款（原語「專項貸款」）を給与支払いに充ててきた。また省レベルからの一般財政移転20億元を県・郷レベルの給与支払いに充てた（『人民日報』2006年5月10日）。2000年の雲南省の郷鎮債務は38.2億元で1郷鎮当たり331.4万元である。これらは、水利や道路の整備、小中学校の校舎建設、教育プロジェクトや郷鎮企業経営に使われるほか、公務員への給与未払いにともなう医療費や出張費の支払い、機関の資金不足にともなう光熱費や電話代、接待費等の支払いに使われる（張・劉 [2004：57]）。雲南省の129の県では、給料と政府の運営資金の財政不足が約35億元で、そのうち基礎教育の支出が支出全体に占める割合は60%以上に達した（『瞭望新聞周刊』2005年9月26日第39期：45）。

以上より次のようにいえる。県・郷レベルの財政は法定支出項目だけでなく上位行政レベルの要求などによる支出も多く支出全体が増える一方、収入がそれに見合うほど増えず、財政で支出を賄うことができない状況にある。そのため予算外資金収入を増やすがそれでも支出を賄うことができない。そのため、財政以外の方法としてノンバンクや民間金融機関などからの融資に頼るしかない。しかし、収入が増えないために返還ができず債務として拡大していくことになる。

しかし問題は財政収入の伸び悩みにともなう財政支出の構造に変化がな

く支出が減少しない点にある。たとえば四川省成都市九龍鎮では税費改革により財政収入が100万元足らずに減少し、他方支出が200万元を超えるため100万元の財政不足となっている（陳・余・呂・汪 [2004：32]）。そのため、支出構造の転換が必要である。

債務の使い道をみると西南地域を含めた西部地域では小中学校の建設、公務員の給料や経費など教育や郷鎮機構の運営に多く使われている点の特徴的である。この点はインフラ建設などに用いられている沿海と大きく異なるという指摘（張・劉 [2004：64]）、そして沿海に比べ西部の方が行政効率が悪いという指摘もある（申・任 [2006：139-140]）。行政コストの削減が課題である理由はここにある。

第3節 行政コストの削減

1. 行政機構肥大化の現状

「吃飯財政」（食費を賄う財政）と揶揄されるように、人件費や事務経費など行政コストが財政逼迫の原因のひとつであるとの認識は固まっている。行政コストについてはまとまったデータはないが、全国の県レベルの財政支出の60%前後が給与を含めた人員経費である（『中国国情国力』150期，2005年第7期：63）など財政支出全体に占める行政コストの割合が高いことはよく指摘される。表5は1999年と2003年の総支出に対する行政コスト⁽⁵⁾の割合である。西部地域は沿海5省よりも割合が高く、また西北5省と西南5省はよく似ている。

具体的に貴州省の各行政レベルの行政コストが支出全体に占める割合を、表6にみておこう。2004年のデータでは、地区レベルでは37.9%、県レベルでは53.7%、郷レベルでは65.8%であり、下位ほど支出に占める割合が高い。推移をみると、県レベルは上昇傾向にある。郷レベルは下降傾向にあるが、依然として高い割合を占めている。

郷鎮政府の行政コストがかかる要因について、國務院發展研究センター

表5 支出総額に占める行政コストの割合と推移

| | | 1999 年 | 2003 年 |
|--------|----|--------|--------|
| 西南 5 省 | 広西 | 21.6 | 23.6 |
| | 重慶 | 18.0 | 19.6 |
| | 四川 | 19.0 | 22.8 |
| | 貴州 | 21.7 | 22.0 |
| | 雲南 | 25.6 | 24.5 |
| 西北 5 省 | 陝西 | 26.0 | 24.9 |
| | 甘肅 | 25.1 | 22.2 |
| | 青海 | 31.3 | 25.6 |
| | 寧夏 | 21.4 | 19.6 |
| | 新疆 | 25.7 | 25.9 |
| 沿海 5 省 | 上海 | 9.3 | 10.5 |
| | 北京 | 12.9 | 16.8 |
| | 天津 | 10.2 | 10.1 |
| | 浙江 | 19.3 | 19.2 |
| | 広東 | 18.5 | 20.4 |

(注) 「支出総額」は本年支出合計と予算外資金支出を足したものの。

「行政コスト」は水利気象事業費、工業交通部門事業費、流通部門事業費、文教衛生事業費、科学事業費、行政管理費、行政事業単位離退休経費を足したものの。

(出所) 図2に同じ。

表6 貴州省の行政レベル別の行政コストの支出総額に占める割合と伸び

| | 省 | | 地区 | | 県 | | 郷 | |
|------|------|-------|------|------|------|------|------|-------|
| | 総額比 | 前年比 | 総額比 | 前年比 | 総額比 | 前年比 | 総額比 | 前年比 |
| 1999 | 35.0 | | 36.6 | | 47.7 | | 82.0 | |
| 2000 | 19.9 | -25.5 | 33.4 | -0.2 | 47.4 | 20.7 | 74.8 | -12.2 |
| 2001 | 15.6 | 20.4 | 37.1 | 16.4 | 50.2 | 45.9 | 75.1 | 37.1 |
| 2002 | 17.3 | 13.9 | 35.8 | 15.1 | 53.3 | 40.0 | 71.6 | -9.1 |
| 2003 | 20.1 | 4.0 | 35.6 | 10.1 | 53.8 | 15.8 | 68.8 | 2.2 |
| 2004 | 18.2 | 30.4 | 37.9 | 20.3 | 53.7 | 21.4 | 65.8 | 9.5 |

(注) 「行政コスト」とは、工業交通部門事業費、流通部門事業費、文教衛生事業費、科学事業費、行政管理費、行政事業単位離退休経費を足したものとする。

(出所) 表3に同じ。

農村経済研究部は第1に機構の肥大化と財政負担人員の増加、第2に行政職能が多すぎ、事業機構の行政化現象がみられること、第3に郷鎮行政体制改革の目標がはっきりしていないことをあげている（『瞭望新聞周刊』2006年7月17日第29期：26）。こうした行政機構の肥大化は改革開放以後の中央から地方への事務権限委譲と度重なる政府機構改革のなかで実際

には県・郷レベルの事務量が増えたことで、事務処理に必要な機構と人員が膨れあがったことが原因である。国家統計局などが全国 1020 の郷鎮でサンプル調査を行ったところ、1 郷鎮の党と政府の機関に設置された機構数は平均 16、職員数は平均 58 人と定数、定員の 2～3 倍に達している。また 1 郷鎮当たりの政府所属機関数は平均 19、その人員も平均 290 人と定数、定員を超えている（『人民日報』2004 年 11 月 4 日）。県・郷レベルでの行政機構の肥大化は全国的な傾向である。

2. 1998 年政府機構改革の失敗

しかし行政機構の肥大化は新しい問題ではない。1998 年にスタートした政府機構改革の一環として進められた県・郷レベルの機構改革では行政組織の 20%簡素化と人員削減が目標とされた⁽⁶⁾が、先述の国務院発展研究センター農村経済研究部の分析は、この機構改革が当初の目的を達成していないことを意味している。西部では省レベルや地区レベルよりも県レベル、郷レベルで行政機構の肥大化が深刻であるという指摘がある。その原因として第 1 に軍人の幹部再雇用や大学生の就職を下位行政レベルが請け負っている、第 2 に県・郷鎮には雇用先が不足し、削減された公務員の再就職先も少なく、再就職関連資金もない、第 3 に上級行政レベルの部門による下級行政レベルの系列機構への再就職の要求がさまざまで、下級政府は上級行政レベルの支持を得るために機構を削減することは難しい、第 4 に就職圧力が高まる一方、職業身分の安定性が下降する状況で、国家丸抱えの行政事業単位として西部地域の基層は「人気」になっていることがあげられている（劉・羅・任ほか [2005: 179]）。

西南地域でも行政機構の肥大化により行政コストが膨らんでいることを示すデータがある。四川省の 2003 年の地方収入全体の 44%を占める県・郷レベルが省全体の 77%の財政負担人員を負担する。うち J 県の財政負担人員は 9000 人を超え、財政収入が 6800 万元にもかかわらず給与関連の支出は 1 億元であり、必要な公務経費を加えると合計が約 2 億元に達する（劉・羅・任ほか [2005: 176-177]）。また雲南省でも 2000 年の県レベル

の財政収入の90.1%を占める党・政府機構を正常に運営するための支出は135.68億元であり、そのうち給与支払い分が118.08億元で78.4%を占め、公務経費が17.6億元で11.7%を占めた（蔣主編 [2005：176]）。

3. 郷鎮行政機構改革とその成果

これまでみてきたことから、行政コストの削減が支出構造転換の課題のひとつとなることは明らかであろう。政府人員の増大は債務拡大要因のひとつである。行政コストの負担により、支出を公共サービスに集中させることも難しい。そのため郷鎮行政機構改革を通じて、機構と人員を削減し、財政支出を圧縮することはひとつの解決方法である。この改革は2000年からスタートし、郷鎮を統廃合し重複する政府部門を削減し人員を削減する取り組みがすでに各地でみられ、成果を上げている。

西北地域の寧夏回族自治区では126の郷鎮を統廃合した結果、財政支出を6000万元削減した（『瞭望新聞周刊』2005年7月25日第30期：22）。甘肅省では2004年末までに全体の20%に当たる270の郷鎮を廃止した結果、農民の負担を全体で8.3億元、一人当たり40.87元削減した（『人民日報』2004年8月27日）。

西南地域でも重慶市では郷鎮数を1642から2003年に1284に削減し、郷鎮に設置されている機構（原語で「郷鎮内設機構」）を平均で10から6に削減、臨時職員を4万人以上解雇し財政負担人員を2.8万人にまで削減した（馬 [2005：19]）。また郷鎮の負債総額が5億元、1郷鎮当たり900万元に達していた四川省平昌県では2003年10月から実施された郷鎮機構改革によって郷鎮数を61から27に、郷鎮内設機構を366から189に、指導幹部役職数を473から243にそれぞれ削減した。また郷鎮が財政負担する事業単位を630から297に削減し、郷鎮政府機関と事業単位とで1100人の正規職員を削減した。その結果、毎年4000万元の財政支出を削減し、公務員一人当たりの農民負担も42人から225人となり軽減された（『人民日報』2005年8月23日）。

他方雲南省玉溪市で2003年3月から実施された改革では、地区・県・

郷レベルの幹部を 627 人削減し、うち 566 人を村レベル（郷レベルの下
の自治組織だが、事実上の郷レベルの出先機関になっている）の幹部として
派遣した。その結果、経費が 721.5 万元削減した（『人民日報』2004 年 11
月 8 日）。しかしこれは実質的に行政コストを村に押しつけており、こ
うした根本的な対策になっていないケースもみられる。

さらに財政部関係者は根本的な問題として、郷鎮の機構のスリム化、人
員の削減は住民への公共サービスの低下を招くだけではないかという懸念
を指摘している（劉 [2006 : 32-33]）。

4. 県レベルの権限強化と「省直管県」制度

単なる郷鎮機構改革だけでは効果的な行政コストの削減は実現できな
い。垂直的な財政格差を是正し、県・郷レベルの債務をこれ以上生み出さ
ないシステムを構築することが重要となってくる。そのためには債務拡大
の要因となっている制度、すなわち財政制度と行政制度改革が必要であ
り、しかも両者はセットで実施されなければならない。冒頭で紹介した温
家宝首相の発言は、県レベルの権限強化という行政制度改革の側面と省が
直接県レベルの財政を管理するという財政制度改革をセットで行うことを
示したものである。その背景には最重要課題の「三農」問題解決には県レ
ベル政府の責任が重大で、行政許可権を委譲し、具体的な事務の解決を
任せ、省との連絡の手間を削減することなど県の権限の拡大が必要との考
えがある。

そのひとつの試みが浙江省で実施されている「省直管県」制度の導入で
ある。「省直管県」制度とは県レベルの管理をこれまでの地区レベルから
省レベルに委譲し、省レベルが直接管理し、地区レベルの市（地級市）が
もっていた権限を県レベルに委譲し、県レベルの権限を強化拡大しようと
する制度である。第 1 段階は省レベルが県レベルの財政を直接管理し、県
レベルに経済管理権限を委譲する。しかし地級市の県レベルに対する行政
指導権は維持する。第 2 段階は地級市と県レベルの上下関係を撤廃し、県
レベルの職能を拡大する。第 3 段階は地級市がそれに属する区の管轄権を

拡大し、機構をスリム化し、人員を削減する。こうして、地級市の撤廃と省レベルによる県レベルの直接管理を完成する。そしてその先には郷鎮機構を撤廃し、県レベルの派出機構を設置することで郷レベルの財政を県レベルが管理することをめざしている（張 [2005]）。これにより地方の行政レベルを3階層から2階層に減らすことで、行政効率を高め、直接的に行政コストを下げるができる。財政的に地区レベルによる中間抜き取りも解消され、県・郷レベルの財政収入が純増するほか、省レベルが公共サービスの均等化を図るために経済発展の遅れた県レベルに対し傾斜的に財政移転を実施することを可能にする（中国社会科学院編 [2005：97-98]）。

この「省直管県」制度は重慶市ですでに実施されている。1997年に四川省から分離し直轄市となった重慶市は地区レベルを置かず、重慶市が直接区と県を管理している。その結果、公務員一人を支える人口が全国平均で35人、西部で20人であるのに対し、重慶市は52人とコストを抑えている。これにより、32億元の削減に貢献している（『瞭望新聞周刊』2004年6月7日第23期：33）。

5. 中央と地方の温度差

しかし中央の政策に対しては西南地域内には温度差がみられる。広西チワン族自治区財政庁のトップは、地区レベルによる県レベルの財政管理制度の導入にともなう行政区整備が2003年に終了したこと、自治区全体の財政収入の50%を占める南寧市、柳州市、桂林市の主要3市が20以上の県レベルの財政の管理に成功していることをあげ、「省直管県」の導入は「挑戦」であるとして消極的である（劉 [2005：22]）。こうした態度は、全国一律の制度導入への警鐘であると同時に、自治区レベル、地区レベルの上位行政レベルの自己利益を保護しようとするものである。

また重慶市党委員会常務委員兼同市常務副市長の黄奇帆は、「全国の財政負担人員と総人口の比率が1：30であるのに対し、重慶市は約50万人の財政負担人員と総人口約3100万で比率は1：55である。全国平均に鑑み、われわれは財政負担人員を倍に増やさなければならない。一人3万円の計

算で 150 億円の財政支出となる」と述べ、全国平均とのバランスを最重視している（『中国経済時報』2007 年 1 月 4 日）。このような党や政府の幹部の認識にも問題がある。

おわりに

西部大開発の政策により、西南地域を含めた西部地域と沿海地域の経済格差、水平的格差の是正がめざされたが、スタートから 6 年、財政格差からみれば、むしろ拡大傾向にあることがわかった。西南地域が中長期的に自主的に財政収入を増やすことは難しい。そのため、中央からの財政移転に依存することはやむを得ない選択である。

この水平的財政格差を是正するためには、財政の再分配機能を機能させる必要がある。そのためには財政移転制度の見直しを行い、とりわけ先進地域への傾斜配分となっている税收返還を縮小、廃止し、その分を西南地域など発展の遅れた地域へ配分するシステムを作ることが必要である。しかし、分税制が先進地域との妥協策となってしまうように、財政制度改革は地方の利害が異なるため、その調整には予想以上の時間がかかるだろう。また第 11 次五カ年計画では西部大開発と並んで「東北振興」、「中部崛起」といった東北地域や中部地域の振興も重点とされた。それは西部大開発の重要性の相対的な低下を示している。そのため、短期的には「西部開発法」のような時限立法を制定し、西部大開発の法制化がひとつの措置として考慮されてもいいだろう。これにより強制的に沿海への財政移転を削減し、西部に傾斜的に分配することが可能になり、また地域振興のなかでの西部大開発の地位の相対的な向上につながる。

財政の垂直的格差の背景にある県・郷レベルの財政赤字、過重債務問題をどのように解決するかは、経済発展の帰結としての住民に対する十分な公共サービスの提供が可能かという点と大きくかかわっている。垂直的な格差を是正するには、これも各行政レベルが財政収入を増やすことは難しいため、各行政レベル間で事務権限に見合った財政移転を確実にを行い、支

出の削減、とりわけ行政コストを削減する必要がある。それを可能にするためには、各行政レベル間の財政収入権限と事務権限を明らかにし、その一致を図るための制度を整備し、また県・郷レベルの財政支出負担を削減していく必要がある。中央政府が9年制の義務教育、医療保障、道路、水道、電力など最も基本的な公共サービスへの支出を負担することで地方の財政負担を削減し、中央からの財政移転を増やすこともひとつの策だろう（王[2006:22-23]）が、地方は中央が進める財政制度と行政制度のセット改革である「省直管県」制度を忠実に実施してみることである。1998年の政府機構改革にみられたように地方は必ずしも中央の政策を忠実に実施しておらず、現在の格差拡大をもたらす原因を自ら生み出している点もある。

水平的格差も垂直的な格差も個別の問題ではない。また財政制度も行政制度とセットでよりよいものを作り出さなければならない。複眼的な視点から中央が主導で制度改革を進め、地方、とくに発展の遅れた地域は中央の政策に対し、対策で対抗するのではなく、忠実に実施することで活路を見出すことも必要ではないだろうか。

〔注〕

- (1) 行政レベルの概念図は第1章図3を参照。
- (2) ここでは財政収入を①地方税収分などからなる地方収入、②中央からの財政移転、③予算外資金収入を足したものとする。
- (3) 請負の方法は省によって異なっていた。詳細は大橋[2000]、内藤[2004]などを参照。
- (4) 分税制については大橋[2000]を参照。
- (5) ここでいう行政コストとは、財政支出項目のうち工業交通部門事業費、流通部門事業費、文教衛生事業費、科学事業費、行政管理費、行政事業単位離退休経費を足したものとする。これら「事業費」には関連機関の人員の給与や経費がその大部分を占めていることを財政部[2002]で確認している。
- (6) 1998年の政府機構改革については佐々木[2001]を参照せよ。

〔参考文献リスト〕

〈日本語文献〉

- 大橋英夫[2000]「中央・地方関係の経済的側面」天児慧編『現代中国の構造変動4 政治—中央と地方の構図』東京大学出版会、61-89。
- 倪紅日[2005]「中国における政府間財政移転支出制度の現状、問題点とその整備」財務省財務総合政策研究所・中国国务院発展研究中心編『財務省財務総合政策研

究所と中国国务院發展研究中心（DRC）との「地方財政（地方交付税）に関する共同研究」最終報告書』財務省財務総合政策研究所，237-257。
佐々木智弘 [2001]「中国の行政体制改革」『アジア研ワールド・トレンド』2001 年 9 月，33-40。
内藤二郎 [2004]『中国の政府間財政関係の実態と対応』日本図書センター，2004 年。

〈中国語文献〉

蔣兆崗主編 [2005]『県域經濟綜合競爭力—以雲南省為例』北京：經濟科学出版社。
陳永正・余陽・呂萌萌・汪歆歆 [2004]「農村稅費改革後鄉級財政的深層次問題—以成都市屬縣（區、市）若干鄉鎮為例」『復印報刊資料 財政与稅務』2004 年第 6 期，30-33。
劉銘達 [2005]「緩解縣鄉財政困難中幾個值得研究的問題」『中国財政』2005 年第 4 期，22-23。
劉世慶・羅望・任治俊ほか [2005]『西部大開發資金戰略研究報告』北京：經濟科学出版社。
劉尚希 [2006]「鄉鎮機構改革的關鍵在于效能重建」『中国財政』2006 年第 6 期，32-33。
馬千真 [2005]「從機制、制度入手 切實緩解縣鄉財政困難」『中国財政』2005 年第 4 期，18-19。
申曉梅・任勤 [2006]『西部跨越式發展中政府与市場關係新論』北京：中央編譯出版社。
四川省財政庁預算處 [2004]「完善鄉鎮財政管理體制的思考」『復印報刊資料 財政与稅務』2004 年第 2 期，65-66。
王紹光 [2006]「鄉鎮財政的過去、現狀及未來」『三農中国』總第 8 輯，武漢：湖北人民出版社，18-24。
張占斌 [2005]「政府層級改革的醞釀：強縣拓縣与省直管縣」『學習時報』2005 年 8 月 2 日第 296 期。
張軍 [2004]「鄉鎮財政制度缺陷与農民負擔」『中国農村發展報告 No.4』北京：社会科学文献出版社，137-155。
張秀英・劉金玲 [2004]『中国西部地区鄉鎮負債問題研究』北京：人民出版社。
中国社会科学院財政与貿易經濟研究所編 [2005]『走向“共贏”的中国多級財政：中国財政政策報告書 2005/2006』北京：中国財政經濟出版社。
中華人民共和國財政部国庫司編 [2003]『地方財政統計資料 2002』北京：中国財政經濟出版社。
周慶智 [2004]『中国縣級行政結構及其運行—對 W 縣的社会学考察』貴州：貴州人民出版社。
卷末資料「分稅制以來地方財力及中央補助情況」『復印報刊資料 財政与稅務』2006 年第 5 期，94。
貴州省統計局編 [2000-2005]『貴州統計年鑑』2000 年，2001 年，2002 年，2003 年，2004 年，2005 年，北京：中国統計出版社。
中華人民共和國財政部主管 [2000-2005]『中国財政年鑑』2000 年，2001 年，2002 年，2003 年，2004 年，2005 年，北京：中国財政雜誌社。

コラム：^{いぞく}彝族の長寿の秘訣—苦いダツタン蕎麦

「蕎麦です」といわれ、ちょっと黄色いなあと思いつながらも喜び勇んで一口食べてみたところ、なんと苦いことか—それが「ダツタン蕎麦」です。ダツタン（韃靼）とは中央アジアの民族タタール人のことでダツタン蕎麦はタタール人の蕎麦といったところでしょうが、実際には雲南省や四川省の3000メートル近い高地に住む少数民族のひとつ彝族（イ族）が生産し、蒸しパンのほかさまざまな調理法で主食として食べています。

雲南省は蕎麦の発祥の地として有力です。蕎麦は雲南省から中国北部、朝鮮半島を経て日本に伝わったといわれますが、日本人にとってなじみのある蕎麦は普通種（甘蕎麦）、ダツタン蕎麦は苦蕎麦といわれ、日本の蕎麦の起源とは信じられないほど、全く正反対の味です。

中国の蕎麦の収穫高は日本の約5倍の150万トン（2004年）で、圧倒的な世界第1位です。日本の蕎麦も今では海外からの輸入が8割を占めており、総輸入量の9割は中国からのものです。しかし、そのほとんどがダツタン蕎麦でないことは明らかです。多くは遼寧省、吉林省、黒龍江省、内モンゴル自治区など中国北部からのものです。

苦いダツタン蕎麦ですが、日本で最近にわかに注目を集めています。なぜならば健康食品だからです。ダツタン蕎麦には普通の蕎麦の100倍のルチンが含まれています。ルチンは毛細血管を強化して内出血を防ぐ働きがあり、脳血栓になりにくいといわれています。また血糖値やコレステロール、血圧を下げる効果があるともいわれています。高地という過酷な環境のなかで彝族が長寿の少数民族として有名であることは、健康食品としてのダツタン蕎麦の効用に説得力を与えています。

これからはダツタン蕎麦を口にするとき、その苦みを味わいながら彝族が暮らす雲南省の深緑の高地の風景を思い浮かべることでしょう。